

藤井寿光（2015）「総合計画・行政計画とまちづくりの関心の新しい潮流」
『創造都市研究e』10巻1号（大阪市立大学大学院創造都市研究科電子ジャーナル）

総合計画・行政計画とまちづくりの関心の新しい潮流—大規模民間開発や市民を組み込んだまちづくりに対応する行政計画に関する研究—

New Trends of the Relationships between Master Plan and Town Management: The Administrative Plan Corresponding to Large Scale Private Development and Citizen's Activity

藤井 寿光(大阪市阿倍野区役所区政改革担当係長)

FUJII Toshimitsu (Assistant Manager on Civic Reform in ABENO Ward Office of Osaka City Hall)

本研究では、総合計画・行政計画とまちづくりの関心の新しい潮流について考察した。まず、2011年に義務がなくなった総合計画であるが、多くの自治体では継続しており、より必要性が高まったという見方もある。これまでよりも（1）より戦略性がもてられる、（2）財政計画との連動（正負の都市計画）、（3）市民参加・協働性の強まり、などの傾向が期待される。現在では、基本のフレームが右肩下がりになっていく中で上の二つの計画が「重複化」（一体化・融合化）される傾向が顕著になってきている。総合計画策定と行政改革プランの策定が同義になってきているともいえる。なぜならば総合計画を策定するために既存の事務事業の整理・合理化からの資源の捻出が必要になっているからである。いわば「正負一体の総合計画」（＝行政改革プラン）が多くなってきている。より経済経営的視点の強化、企業や市民の力を取り入れる都市経営のあり方がうかがえ、総合計画がフレキシブル化する。【1】実証分析として、東京都23区の総合計画のすべての分類論と変化、その時間的枠組みについてテキストマイニングという手法を用いて分析した。（1）施策項目内容的には、8分野（1．観光・文化系、2．建築・土木・住宅系、3．環境系、4．産業系、5．防災系、6．福祉系、7．教育系、8．市民活動・市民協働・行財政改革系）及び5分野（1．観光・文化系、2．建築・土木・住宅系、3．産業系、4．防災・福祉・教育系、8．市民活動・市民協働系）のパターンで把握される。（2）空間的には、総合計画体系図の施策項目の分野分布状況から以下の5つのタイプに分類できることが分かった。1）都心・副都心型（1．観光・文化系、2．建築・土木・住宅系、4．産業系）2）ベイエリア・臨海工業地帯型（2．建築・土木・住宅系、4．産業系）3）住宅地区・周辺区型（2．建築・土木・住宅系、6．福祉系、7．教育系）4）北部内陸工業型（2．建築・土木・住宅系、4．産業系、6．福祉系、7．教育系）5）観光地型（1．観光・文化系、2．建築・土木・住宅系、4．産業系）（3）時間的には、都市経営的項目、住民参加・協働項目、福祉項目、観光・環境等が増大している。（4）その他、特色ある区の例として、1）墨田区における総合計画（東京スカイツリー版）のような大型開発に伴う総合計画の策定、台東区における他区の大規模開発（東京スカイツリー開発）をも取り込んだ総合計画の策定、2）文京区、江東区、千代田区に見られるような総合計画体系の2層構成化（基本計画、実施計画の省略）、3）文京区に見られる毎年度の重点施策の策定、4）新宿区における総合計画と都市計画マスタープランを一体化させた計画策定、5）港区における地区別計画の重厚化、6）千代田区に見られる区政課題集の策定、その他としては基本計画期間の前倒しなどがある。【2】つぎに特例として、計画期間に「スカイツリー」という都市構造を変化させるような、民間大規模開発が生じ、修正版を出した墨田区の例がある。まず、広域総合拠点で両国、錦糸町にくわえ、墨田中央エリア（スカイツリー周辺地区）が設定され、それらの拠点を中心として、多機能複合市街地である各拠点を各種施策でつなぐ事が図られている。そのための具体的な施策として、大横川親水公園を整備し、区内の南北の交流を拡大する。また、隅田川を運行する各種水運を利用した水上ネットワークを形成することも挙げられる。さらに、観光施策、交通施策として無料バスが運行されている。東京スカイツリーに来場された観光客に対して区内各地域を知ってもらうためのまち歩きや観光ルートが設定されている。なお、まちづくりの基本方針としては、「まちづくり方針（将来都市像の4つのテーマ）」として掲げられており、その内容としては都市文化をたのしみまち（先進性と歴史）、安全安心で災害に強いまち（避難地・防災シンボル）、地球にやさしい水と緑のまち（環境共生・持続可能）、人にやさしい移動しやすいまち（ユニバーサルデザイン・交通ターミナル）となっている。すなわち、スカイツリーと水の軸を中心に、観光、文化、防災、交通が強化されたといえる。【3】次に、総合計画制度のフレキシブル化と民間力導入により、総合計画を越え、それを拡大補完する手法として「PPP（官民協働）」と「BID」をとりあげた。いずれも、アメリカが本家であり、特に「PPP」については、日本ではスポット的な企業連携が中心だが、アメリカでは、市民活動が中心で、しかも規模の大きい、総合計画レベルのPPPが多い。その本格的なものとしてニューヨーク・ハイトライの成功メカニズムをとりあげた。またBIDも、本当は本家のアメリカでは、

地元からの一種のまちづくり徴税権（負担金）を公共が徴収し、B I Dに振り分ける強力な財政手段があり成功の中心であるが、日本では、唯一大阪市が地方自治法の特例を利用して、うめきたで成功している。その例をとりあげる。

キーワード：総合計画、民間開発、市民参加、P P P、B I D

Keywords: Master Plan, Development by Private Sector, Citizen's Participation, Public-Private Partnership, Business Improvement District

はじめに

第 I 章 現在における総合計画の新潮流について

1. 総合計画についての先行研究

今回、行政計画の研究を行うに当たり、先行研究として特に新川（2009）、今井（2001）金井（2010）、日本生産性本部（2014）、東京市町村自治調査会（2013）の5つの文献を中心に活用、検討し、近年の総合計画をめぐる状況をはじめ、その知見を分析・検討全般に活用した。

2. 新川（2009）による先行研究より

（1）基本認識：新川（2009）は、現在、分権型地方自治が進む中で、各自治体において自主自立的運営が目指されるようになっており、その中では、①政策中心の運営、②成果主義と説明責任、③住民との協働（パートナーシップ）に重点が置かれた総合計画が策定されてきているとする。多くの自治体での長年にわたる策定の経過もあり、「一定の標準」が整備され、“計画があることが当たり前の時代になりつつある”。そして「一定の作成プロセス」も整理されてきている。しかし、問題点も発生してきているとする（新川 2009）。

（2）新しい計画論の主張：その理由としては、総合計画が総花的・羅列的であること、現状追認型の後ろ向きの計画になりがちな側面があったこと、公共事業、ハコモノ重視の傾向があり、対外的な建設投資の理屈付けとなっていること、などにより総合計画不要論、無意味論につながっているという。

しかし、実際には、例えば地域づくりを例として考えた場合、むしろ計画的・総合的な行政展開の必要性は極めて高いという。そこでポイントとなるのは「目標を実現できるかどうか」ということであり、そのためには、明確なビジョンを示すこと、目標を的確に設定し、計画的行動が取れること、目的、事業、工程に適合性があることが重要となる。また、今後は総合計画の「方法論」が重要になる。それは、公共的活動について市民や企業の参加と協働が進展すること、人口減少社会、少子高齢化社会においてより厳しくなる資源制約下での選択と集中が的確に行えるかどうかという点をあげる。

（3）「総合計画の役割」

（4）「総合計画の役割変化」：新川（2009）は、近年、社会状況の変化により総合計画は特にその役割、目的、手段、策定方法において大きな変化に直面しているとする。まず、一つ目により戦略性が求められるようになってきていることである。同時に、近年盛んになってきた政治・選挙におけるマニフェストとの関係をいかに整合させていくかという点が新たな課題となっている。二つ目には行政評価との関係である。行政評価の進展、普及に伴い、総合計画に掲載される各事業の指標化が図られ、アウトプット、アウトカム、説明責任という新たな概念が各自治体により整理されつつある。三つ目には市民参加、協働の進展である。四つ目として、現在の速度の速い社会状況の変化への対応をいかにやっていくかという点が挙げられる。代表的な方法として、事業評価等と連動した管理（P D C A）サイクル型、一定の変化を想定するシナリオプラン

ニング型、複数の変化を想定するコンティンジェント型などを指摘している。

2. 日本生産性本部（2014）より

（1）主張：総合計画の進化として、二つの軸「地域マーケティング（市民参加）」と「行政マネジメント（行財政改革）」から分析し、従来の形骸化した総合計画である「総花型」から脱却し、「地域計画型」「戦略計画型」を経て、最終的に「地域経営計画型」の総合計画を策定することを、今後のあるべき姿として主張する。

（2）総合計画の課題と展望（略）

（3）総合計画とは何かー総合計画を巡る経緯と現状ー：（総合計画成立の背景）総合計画の起源については「新町村建設計画」（1953）、「新市町村建設計画」（1956）が起源と考えられる。当時は専ら町村合併に伴う施設の統合整備のための計画としての位置づけであった。その後、1960年に補助金支給打ち切りに伴い、計画はともすれば忘れられるようになっていった。また、府県からの指導もあり「県勢振興計画」の市町村単位版策定の行政指導が行われていた。総合計画の「事実上の標準」としては「市町村計画策定方法研究報告」自治省1966年が存在する。その中で総合計画の3層構造や「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」の概ねの年数などが示されていた。以下で、現在における総合計画に関する状況を見ていくこととする。

（4）総合計画に関するアンケート調査による分析（2011.3現在）：主だった点を以下に示す。まず、総合計画の構成としては3層構造が76.4%の市町村で採用されている。次に計画期間としては、最も一般的なのは、基本構想（10年）、基本計画（5年）、実施計画（3年）というパターンとなっている。総合計画の実態について、内容面では、「基本構想」については、地域の方向性（ビジョン）、組織の方向性（ビジョン）という位置づけ、「基本計画」については、中期的な組織の方向性（戦略）、組織の役割（ミッション）としての位置づけ、「実施計画」については短期的な事業の方向性（目的）、短期的な部局・課の方向性（目標）としての位置づけが一般的である。各要素の変化について、「市町村計画策定方法研究報告」自治省1966年当時と比較して「それほど変化なし」と考えられる分野は、総合計画の性格と内容、計画期間、構成であり、「より発展した」と考えられるのは策定体制、議会との関係、住民参加である。一方、「課題に直面している」と考えられるのは実効性の確保の点と考えられる。総合計画とマニフェストとの関係については今後整理されるべき必要があると考えられる。現在では「新しい公共」意識の高まりや協働への期待などから、策定手続における住民参加の発展が見られる。環境変化としてはNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）理論や事務事業評価、施策評価、政策評価の普及、人事評価制度における「目標による管理」の普及などがあるが、システムがトータルでデザインされていないため未だ実効性の確保に課題との意見もある。また、計画に基づいて行政を執行する体制が整備されていても、その計画は総合計画ではなくて予算や個別計画になっている可能性がある。以下でいくつかのモデルケースを検討する。

（5）各市の特色：多治見市の特徴は、戦略計画型の総合計画であり「行政マネジメント（行財政改革）」重視の計画であることがあげられている。東海市の特徴は、地域計画型の総合計画であり、「地域マーケティング（市民参加）」重視の計画であることがあげられている。滝沢市の特徴は、地域経営計画型の総合計画であり、「行政マネジメント（行財政改革）」重視、および「地域マーケティング（市民参加）」重視の計画であることがあげられている。基本構想と基本計画の間に「地域デザイン」「地域ビジョン」を設定している点が特徴的な点になっている。三鷹市の特徴は、地域経営計画型の総合計画であり、「行政マネジメント（行財政改革）」重視及び「地域マーケティング（市民参加）」重視の計画となっている点をあげられている。小諸市の特徴は、戦略計画型の総合計画であり、「行政マネジメント（行財政改革）」重視の計画で、総合計画を中核とした行政運営の「トータルシステム構築」が目指された点が特徴的である。

（5）これからの総合計画－総合計画2.0に向けて－：これからの総合計画を考えるに当たって、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）が大きな潮流となっており、公共の領域について、「管理（アドミニストレーション）」の対象から「経営（マネジメント&マーケティング）」へ、経営の仕組み作り（システム構築）が重要となってきた。1）①行政経営を機能させる総合計画に関しては、行政の効率化、②地域経営を機能させる総合計画に多様な主体との効果的な役割分担・協働・共創、③行政経営と地域経営の相乗効果を促す総合計画については、協働の“生産性”向上が重要な要素となる。2）これからの総合計画の条件は、①トータルシステム化、②計画群の総合化、③価値前提の経営システムの構築のほか、④予測データの活用、⑤総合計画を起点とした行政の進化プロセスの検討もある。

3. 金井（2010）より

（1）自治体行政学とは何か：金井（2010）においては、自治体行政学というテーマから総合計画等について検討が加えられている。自治体行政学の対象とは、民主主義体制の中の非民主主義的な主体である、選挙などで選ばれない職業公務員・自治体職員の活動（＝行政活動）を主な対象と、近年の重要な実践的課題となっている自治基本条例、総合計画、行政改革、行政評価を主要な4つの項目として取り上げている。さらに、自治体行政学の体系については、制度学、管理学、政策学の3つの視点から考えているとしている。

（2）総合計画：1）総合計画とは、自治体の各種施策・行政分野をすべて含んだ、自治体の施策・事業の複数年度に渡る一覧文書である。2）基本構想を4の倍数の年数にして策定期間で調整等が行われている。一方で、元来自治省が想定していたものは、むしろ選挙による短期的な首長の個人的人気、政治状況に左右されない長期計画としての総合計画の策定であった。また、当時総合計画策定の法的義務はない時代であった。

④マニフェストとの関係：従来の首長選挙は「人」（総合計画を策定する人）を選ぶ選挙であったが、マニフェスト型首長選挙においては政策パッケージを選ぶ選挙となる。3）総合計画と民主的統制：総合計画に対してどのように市民がコントロールしていけるかという点について、ここでは、①首長を通じた民主的統制、②政局としての首長任期と総合計画の策定・改定期、③首長への多元的統制、④住民による首長への統制～マニフェスト型選挙～、⑤議会を通じた非公式の統制、⑥基本構想の議決、⑦議決事件としての総合計画の範囲等の多様な方法があることが示されている。4）住民参加による民主的統制：①総合計画への住民参加：総合計画についてはじつは比較的住民参加が進められやすい領域であることが示されている。

②住民参加における住民の「立場」と代表性。6）総合計画と自治体経営：①自治体経営戦略としての総合計画：（ア）経営戦略は首長個人のものか自治体組織のものか。（イ）自治体経営戦略としての基本構想。

②行政改革プランと総合計画の一体化～「負の総合計画」「正の総合計画」「正負一体の総合計画」～従来、行政改革大綱や行政改革プランは「負の総合計画」（右肩下がりフレーム）であり、総合計画は「正の総合計画」（右肩上がりフレーム）として「棲み分け」され別々に策定されていた。しかし、現在では、基本のフレームが右肩下がりになっていく中で上の二つの計画が「重複化」（一体化・融合化）される傾向が顕著になってきている。総合計画策定と行政改革プランの策定が同義になってきているともいえる。なぜならば総合計画を策定するために既存の事務事業の整理・合理化からの資源の捻出が必要になっているからである。いわば「正負一体の総合計画」（＝行政改革プラン）が多くなっている。③総合計画と行政評価の連動：（ア）PDCAマネジメント・サイクル論。現在の大きな潮流としてPDCAマネジメント・サイクルと総合計画の連動が重要視されてきている。（イ）連動への課題：（a）事業単位・構成、（b）数値目標、（c）日程、（d）体制。

（3）事例研究～豊島区における総合計画の変容～

第Ⅱ章 東京23区における総合計画の分析

東京23区における現在の総合計画を対象に調査を行った結果、基本構想策定が法定であった平成23年以前の総合計画の構成から、法定義務に基づかない区独自の行政運営管理計画として、いくつかの区で総合計画体系における変化が生じていることが分かった。

1. 大型開発に伴う総合計画の策定－（例）墨田区（東京スカイツリー開業に対応した総合計画「墨田区基本計画（新タワー関連事業編）」の策定）

墨田区においては東京スカイツリーの開業に合わせ、当該施設周辺のまちづくりをはじめとした総合計画を策定した。当計画を策定するために、墨田区では東京スカイツリー建設予定地が現在の押上・業平地区に決定後急遽、「墨田区基本計画（新タワー関連事業編）」のみを既存の総合計画に加える形で別冊化している。

2. 他区の大型開発をも取り込んだ総合計画の策定－（例）台東区（東京スカイツリー開業を組み込んだ総合計画）

台東区は東京スカイツリーが開業した墨田区とは隅田川を挟んで隣の区に当たる。台東区では、従来より上野・浅草をはじめとする観光・商業の街として活気のある街であったが、東京スカイツリーとの地理的接近性を積極的に活かした次期総合計画策定が現在検討されている。特に観光分野においては、実際に東京スカイツリー開業により、平成16年の3306万人から平成24年の4383万人へと1077万人増加した事実を考慮し、隅田川を挟んだ墨田区との水辺空間における循環バスの増発や水上交通の活性化、水辺でのオープンカフェの設置、芸術大学と連携したアートイベントの開催等東京スカイツリーのビュースポットとしての水辺の魅力づくりにも積極的に取り組む計画が検討されている。

3. 総合計画体系の2層構成化（基本計画、実施計画の省略）－（例）千代田区、文京区、渋谷区、江東区 次に、総合計画の構成面から分析を行った場合、東京都区部において基本計画、又は実施計画が省略され、従来の基本構想－基本計画－実施計画という三層構成の総合計画体系から二層構成になっている区が存在していることが分かった。

（千代田区）時代の変化が激しく先行き不透明な状況において10年先を予測することは非常に困難との認識の下、新たな（改定）第3次基本計画では、計画期間を5年間とすることを開始した。具体的には、毎年度の予算編成において、予算書の他に「予算の概要」を作成し、そこで中期的な財政フレームや施設整備等の複数年度事業についての進捗見込が明記されるようになった。従来の「推進プログラム」策定は省略される代わりに、毎年見直しをかけることになり、計画と予算の連携をこれまで以上に強めることで、柔軟な行財政運営の実現が図られている。

（文京区）「基本構想」を総合的かつ計画的な行政運営指針で行政計画の最上位に位置付けている。基本構想は総合計画の性格を持ち、基本構想実施計画にリンクしている。基本構想の計画期間は10年程度、基本構想実施計画の計画期間は3年程度が想定されている。

（江東区）現在の基本計画である江東区長期計画（平成22年度～平成31年度）の策定に当たり、実施計画を基本計画に組み込んだ総合計画体系が策定されている。これによるメリットとして、計画が分かりやすくなり、共有されやすくなったとのことである。

（渋谷区）一般的な三層構成のうち基本計画部分を省略した総合計画体系が採用されている。

4. 毎年度の重点施策の策定－（例）文京区

文京区においては、現在 1000 以上の施策（事業）が実施されているが、重点的に行う優先度の高い施策（事業）を「重点施策」として選定、翌年度予算編成に反映させている。この中では「ファーストワン」と呼ばれる「他の自治体では実施していない事業」や既存事業においても一層の創意工夫が行われている事業などが優先されている。これらは各所管部が区長にプレゼンテーションを行い、庁議により決定される。

5. 都市計画マスタープランとの一体化－（例）新宿区（都市計画分野の計画との一体化）

6. 地区別計画の重厚化－（例）港区

港区は、平成 18 年 4 月に「区役所・支所改革」が実施され、従来の 4 支所が 5 つの総合支所となり、それまで行われていなかった保健福祉分野の申請・相談や家具転倒防止、住民発意のまちづくり、情報公開などの事務を行うようになり、住民にとってより身近な窓口となりつつある。このような背景の下、平成 24 年に策定された港区基本計画では、各総合支所を拠点とした、他区には見られない程の非常に重厚な「地区版計画書」が策定され、それらが分野別計画との整合を踏まえた上で取りまとめられている。

7. 基本計画期間の前倒し－（例）墨田区、品川区、中野区

（墨田区）先述のように東京スカイツリーの開業という、墨田区のみならず周辺地区への影響も大きい大規模開発が決定したために、2006 年 3 月に建設予定地として決定された後に急遽総合計画を別冊化して策定している。また、当初 10 年の計画期間を設定していた 2006 年に策定された前代の墨田区総合計画についても、中間年の 5 年で改定がなされている。

（品川区）東日本大震災の影響から、防災対策への意識の高まりや自助、共助、公助の在り方、町会、自治会等のコミュニティの重要性に対する認識の変化、東京オリンピックの開催決定等の環境変化に対応するために、当初の 2009 年から 2018 年の計画期間の途中、2014 年での改定が行われた。

（中野区）前代の総合計画「新しい中野をつくる 10 か年計画」の計画期間である 2005 年から 2014 年の途中で「新しい中野をつくる 10 か年計画（第 2 次）」を策定している。

いずれの区においても、計画期間の前倒しの原因としては急速な社会経済状況の変化が挙げられており、事実上、実際的な基本計画の見通しの期間としては 5 年程度が想定されていることが把握できる。

8. 区政課題集の策定

千代田区においては、「みんなで考えよう これからの千代田」という区政の課題集を平成 20 年 11 月に発行し、目標管理型の基本計画が目指されている。

9. 近年の変化が意味すること

従来の一般的な三層構造から変形した構造の総合計画や計画期間の変更が生じている地区は、都心、副都心、ベイエリアを中心とした区に集中しており、それは開発が盛んなエリアと重なっていることが判明した。社会経済環境の変化がより大きく激しいエリアにおいては、計画策定手法の進化についてもより迅速に多様性をもって対応する必要があるためと考えられる。

		基本計画 (MP)		基本計画 体系図 分野数（区により ここが何層にもな ることがある）				
区			基本計画<最新>	項目1	項目2	項目3	項目4	項目5
1 千代田区	2010	2014	(改定) 千代田区第3次基本計画(5年)	施策の目標	9 個別目標	45		
	2002	2011	千代田区第3次基本計画(10年)	柱	4 課題	20 施策の目標	58 (施策の指標)	80
2 中央区	2013	2022	中央区基本計画2013(10年=5年+5年)	施策分野	25 施策	68		
	2008	2017	中央区基本計画2008(10年=5年+5年)	基本目標	3 施策の方向	9 (施策分野)	24	
3 港区	2009	2014	港区基本計画(6年=3年+3年)	基本政策	6 政策	27		
			ND	ND				
4 新宿区	2008	2017	新宿区総合計画(10年)	基本目標	8 個別目標	25 基本施策	65	
	2003	2007	新宿区後期基本計画(5年)	計画の方向	6 施策	23 施策の方向	37	
5 文京区			ND(実施計画と一体化)	ND				
			ND(実施計画と一体化)	ND				
6 台東区	2010	2014	台東区長期総合計画(後期計画改訂版) (10年)	基本目標	10 小柱	30 施策	75	
	2005	2014	台東区長期総合計画(10年)	ND				
7 墨田区	2011	2015	墨田区基本計画(5年=3年+2年)	基本目標	5 政策	21 施策	55	
	2006	2015	墨田区基本計画(10年)	基本目標	5 政策	21 施策	55	
	2006	2015	墨田区基本計画(新タワー関連事業編)	基本目標	5(4) 政策	21(7) 施策	55(10)	
8 江東区	2010	2019	江東区長期計画(10年=5年+5年)	施策の大綱	6 基本施策	15 施策	37	
			ND	ND				
9 品川区	2014	2018	品川区長期基本計画(5年)	都市像	6 基本方針	25 基本政策	74 個別施策	事業計画
	2009	2018	品川区長期基本計画(10年=5年+5年)	都市像	6 基本方針	25 基本政策	73 個別施策	事業計画
10 目黒区	2010	2019	目黒区基本計画(10年)	施策	74			
	2001	2010	目黒区基本計画(10年)	ND				
11 大田区	2014	2018	おおた未来プラン10年(後期)	施策の目標	36 施策の方向性	120 主な事業		
	2012	2013	おおた未来プラン10年(修正版)	ND				
	2009	2013	おおた未来プラン10年	施策の目標	33 施策の方向性	107 主な事業		
12 世田谷区	2014	2023	世田谷区基本計画	政策分野	4 分野の方針	22		
	2005	2014	世田谷区基本計画	将来目標	5 主要テーマ	5 問題解決の方向性	13	
13 渋谷区			ND(実施計画と一体化)	ND				
			ND(実施計画と一体化)	ND				
14 中野区	2010	2019	新しい中野をつくる10か年計画(第2次)	施策の方向	52			
	2005	2014	新しい中野をつくる10か年計画	施策の方向	53			
15 杉並区	2015	2021	杉並区総合計画計画(10年プラン)(10年 =3年+4年+3年)	施策	32			
	2012	2021	杉並区総合計画計画(10年プラン)(10年 =3年経過)	施策	32			
16 豊島区	2011	2015	豊島区基本計画(5年)	地域づくりの方向	8 政策	26 施策	72 (うち重点施策)	22
	2006	2015	豊島区基本計画(10年)	地域づくりの方向	7 政策	24 施策	68 (うち重点施策)	21
17 北区	2010	2019	北区基本計画2010(10年=5年+5年)	基本目標	4 政策	25 基本施策	73 単位施策	175
	2005	2014	北区基本計画2005(10年=5年+5年)	基本目標	4 政策	25 基本施策	73 単位施策	166
18 荒川区	2007	2016	荒川区基本計画(10年=4年+3年+3年)	分野	7 政策	15 施策	86 (うち重点施策)	55
			ND	ND				
19 板橋区	2006	2015	板橋区基本計画(10年)	個別目標	17 施策の方向	48		
			ND	ND				
20 練馬区	2010	2014	練馬区基本計画(5年)	政策	22 施策	77		
	2006	2010	練馬区基本計画(5年)	計画目標	1 分野別目標	5 政策	23 施策	78
21 足立区	2009	2016	足立区基本計画	分野	4 施策群	28 施策	87 指標	183
			ND	ND				
22 葛飾区	2013	2022	葛飾区基本計画	政策	22 施策	71 計画事業	122	
			ND	ND				
23 江戸川区	2012	2021	江戸川区基本計画(後期)	施策の柱	35 施策	66		
	2002	2021	江戸川区基本計画	施策1	32 施策2	56 施策3	185	

第三章. 東京23区の総合計画体系図のテキストマイニング分析

1. 分析方法

次に、東京23区の総合計画について施策メニューに「テキストマイニング」の手法を使う。それは、何らかの文章を単語や文節で区切り、それらの出現頻度や関連度合いからアプローチする分析方法である。

2. 頻度順語句リスト分析

まず、区別・都区部全体を対象にソフトウェアKHcoderを使用し、東京23区全体を対象とした結果、総合計画体系において「推進」「地域」「支援」という単語が最も多く用いられていることが判明した。次に多い単語としては「事業」「環境」「整備」「充実」「生活」である。区行政の施策実施の基本的姿勢と考えられる。

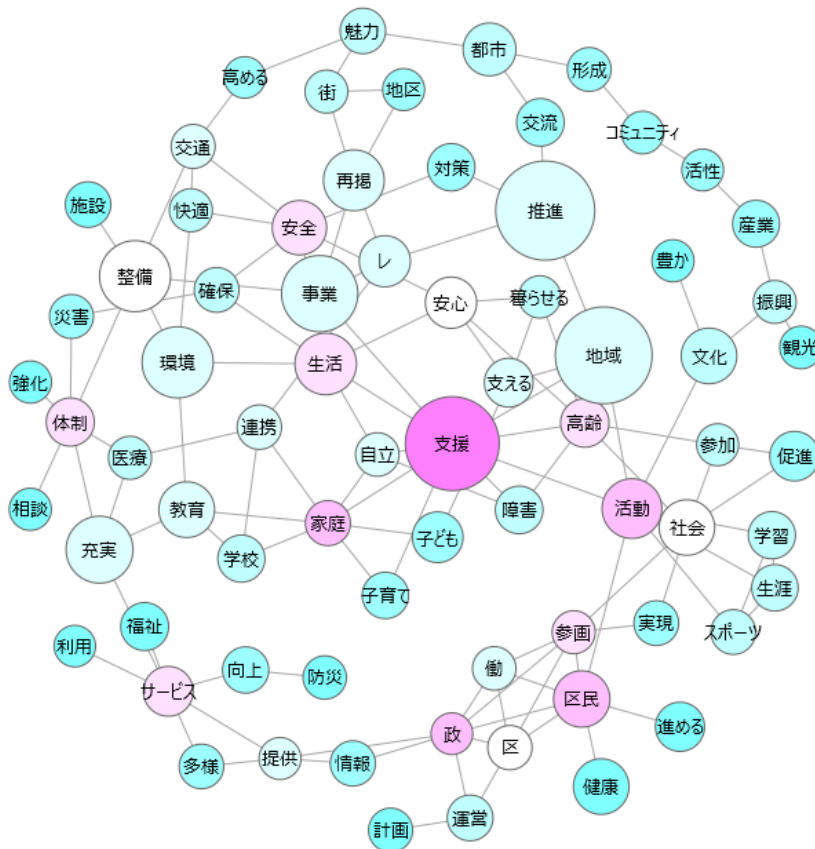
各区ごとに作成したが、同様の単語が多く出現している。これらの単語の次に各分野に特徴的な単語が出現する。「教育」「健康」「文化」「安全」「都市」「子ども」「高齢」「福祉」「産業」等の単語である。

3. 共起ネットワーク分析

次に、共起ネットワーク分析を行った。都区部全体を対象とした結果の図より、区行政全般において、福祉、教育分野の割合が高いことが理解できる。また、都心区においては観光・文化分野の占める割合が高いことが理解できる。建築・土木・住宅分野や産業分野に関する記述は区によりその割合が大きく異なった。

	1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位	9位	10位	11位	12位	13位	14位	15位	16位	17位	18位	19位	20位	21位	22位	23位	24位	25位
抽出語	推進	地域	支援	事業	環境	整備	充実	生活	再掲	活動	区民	教育	健康	文化	社会	安全	都市	安心	子ども	サービス	促進	進める	育成	支える	高齢
出現回数	416	401	382	267	234	233	206	171	166	159	137	133	132	132	131	124	114	104	100	94	92	90	88	87	85
	26位	27位	28位	29位	30位	31位	32位	33位	34位	35位	36位	37位	38位	39位	40位	41位	42位	43位	44位	45位	46位	47位	48位	49位	50位
抽出語	体制	福祉	交流	障害	対策	学校	学習	産業	子育て	生涯	向上	運営	活用	施設	魅力	情報	家庭	スポーツ	確保	実現	多様	連携	区	計画	交通
出現回数	83	82	80	80	78	77	77	75	72	72	71	68	67	66	66	64	63	61	61	61	60	59	58	57	56
	51位	52位	53位	54位	55位	56位	57位	58位	59位	60位	61位	62位	63位	64位	65位	66位	67位	68位	69位	70位	71位	72位	73位	74位	75位
抽出語	災害	形成	自立	防災	医療	快適	参画	街	振興	コミュニ	観光	暮らし	強化	相談	豊か	参加	地区	提供	活性	政	高める	利用	基盤	介護	拡充
出現回数	56	55	53	52	50	50	50	49	49	47	47	45	44	44	44	43	43	43	42	41	40	40	39	38	37
	76位	77位	78位	79位	80位	81位	82位	83位	84位	85位	86位	87位	88位	89位	90位	91位	92位	93位	94位	95位	96位	97位	98位	99位	100位
抽出語	消費	総合	ネットワ	芸術	資源	人	センター	育む	男女	道路	管理	機会	創造	保育	活かす	基本	個性	公共	青少年	創出	守る	保健	目標	経営	行政
出現回数	37	37	36	36	35	35	34	34	34	34	33	33	33	32	32	32	32	32	32	32	30	30	30	29	29

東京23区における総合計画体系図のテキストマイニング分類（頻出語句150）



東京23区における総合計画体系図のテキストマイニング分類（共起ネットワーク中心性分析）

第IV章. 東京23区の総合計画体系図の施策項目からの分析

1. 総合計画体系図分析方法について

前章で、東京23区の総合計画体系図をテキストマイニングの手法により分析したが、この章では、さらに分野別分類の視点を持って総合計画を分析していく。具体的な手法としては以下のとおりである。（1）イン

ターネット上で公開されている東京23区の総合計画体系図について、一覧表にする。

5分野への分類	
分野	境界的な領域の単語
1 観光・文化系	水辺、緑、景観、公園
2 建築・土木・住宅系	循環型社会
3 産業系	就労、雇用
4 防災・福祉・教育系	図書館、生涯教育、スポーツ、ワークライフバランス、子育て
5 市民活動・市民協働系	男女共同参画、行財政改革、多様な主体との協働
※ アメニティ(水・緑・公園)系、生涯学習系、環境系、人権・平和系、行財政改革系は5分類で分けると境界上に当たる。	
	・アメニティ … 1文化、2土木(インフラ基盤整備)
	・生涯学習 … 4教育、5市民活動
	・環境 … 2建築、土木・住宅・3産業
	・人権・平和 … 4教育、5市民活動
	・行財政改革 … 5市民活動・市民協働

	千代田区(旧)	千代田区(新)	変化	中央区(旧)	中央区(新)	変化	新宿区(旧)	新宿区(新)	変化5	台東区(新)	墨田区(新)	品川区(旧)	品川区(新)	
1. 観光・文化系	8.7%	10.0%	1.3%	11.1%	11.4%	0.3%	9.4%	15.7%	6.3%	21.3%	9.5%	14.5%	14.3%	-0.2%
2. 建築・土木・住宅系	18.8%	20.0%	1.2%	22.2%	20.3%	-2.0%	23.1%	19.3%	-3.8%	20.2%	17.5%	16.9%	16.7%	-0.2%
3. 産業系	8.7%	10.0%	1.3%	11.1%	6.3%	-4.8%	8.5%	3.6%	-4.9%	12.4%	12.7%	4.8%	6.0%	1.1%
4. 防災・福祉・教育系	42.0%	54.0%	12.0%	40.7%	41.8%	1.0%	34.2%	27.7%	-6.5%	36.0%	36.5%	39.8%	39.3%	-0.5%
5. 市民活動・市民協働系	21.7%	6.0%	-15.7%	14.8%	20.3%	5.4%	24.8%	33.7%	8.9%	10.1%	23.8%	24.1%	23.8%	-0.3%
	目黒区(新)	大田区(旧)	大田区(新)	変化	世田谷区(旧)	世田谷区(新)	変化	中野区(旧)	中野区(新)	変化	杉並区(旧)	杉並区(新)	変化	
1. 観光・文化系	6.1%	16.7%	17.9%	1.2%	8.3%	10.7%	2.3%	6.3%	9.2%	2.8%	7.7%	10.1%	2.4%	
2. 建築・土木・住宅系	25.5%	16.7%	14.3%	-2.4%	13.3%	30.1%	16.8%	15.9%	17.2%	1.4%	27.2%	28.1%	1.0%	
3. 産業系	6.1%	9.5%	11.4%	1.9%	8.3%	4.9%	-3.5%	7.9%	5.7%	-2.2%	2.6%	2.5%	-0.1%	
4. 防災・福祉・教育系	42.9%	37.3%	38.6%	1.3%	48.3%	42.7%	-5.6%	49.2%	42.5%	-6.7%	55.4%	50.3%	-5.1%	
5. 市民活動・市民協働系	19.4%	19.8%	17.9%	-2.0%	21.7%	11.7%	-10.0%	22.2%	21.8%	-0.4%	5.1%	6.5%	1.4%	
	豊島区(旧)	豊島区(新)	変化	北区(旧)	北区(新)	変化	練馬区(旧)	練馬区(新)	変化	江戸川区(旧)	江戸川区(新)	変化		
	16.3%	15.3%	-1.0%	8.4%	8.0%	-0.4%	9.4%	8.6%	-0.8%	5.8%	6.7%	0.9%		
	21.3%	23.5%	2.3%	19.2%	20.7%	1.4%	22.9%	24.7%	1.8%	24.3%	25.8%	1.6%		
	5.0%	5.9%	0.9%	8.4%	8.9%	0.5%	8.3%	10.8%	2.4%	15.5%	12.4%	-3.2%		
	42.5%	41.2%	-1.3%	35.0%	34.7%	-0.2%	39.6%	38.7%	-0.9%	36.9%	39.3%	2.4%		
	15.0%	14.1%	-0.9%	29.1%	27.7%	-1.4%	19.8%	17.2%	-2.6%	17.5%	15.7%	-1.7%		

1. 地域別分析

分析を進めた結果、東京23区において、総合計画体系図の施策項目の分野分布状況から、以下の5つのタイプに分類できることが分かった。(1) 都心・副都心型、(2) ベイエリア・臨海工業地帯型、(3) 住宅地区・周辺区型、(4) 北部内陸工業型、(5) 観光地型。以下において、それぞれのタイプ別にその特徴について検討していきたいと考える(以下、分野は8分野)。

(1) 都心・副都心型：1. 観光・文化系、2. 建築・土木・住宅系、4. 産業系の施策項目の割合が高い。該当する区としては、千代田区、中央区、新宿区、品川区、大田区、豊島区が挙げられる。特徴的な点としては、1. 観光・文化系の割合が非常に高いことである。東京都心、副都心部ということで、典型的・伝統的な東京観光のコースに入ることも多いことが考えられる。

(2) ベイエリア・臨海工業地帯型：2. 建築・土木・住宅系、4. 産業系の施策項目の割合が高い。該当する区としては、江戸川区が挙げられる。また1. 観光、文化系の数値が高いため、都心・副都心型に分類した大田区も、2. 建築・土木・住宅系、4. 産業系の施策項目の割合が高いという点においてはこの分類と共通している。これらの区においては、区内に臨海工業地帯やそれに関連する中小企業を多く擁していることに起因していると考えられる商工業施策についての項目が多く存在していることが特徴的である。

(3) 住宅地区・周辺区型：8分類における、2. 建築・土木・住宅系、6. 福祉系、7. 教育系の施策項

目の割合が高いことが挙げられる。一方の特徴として、4. 産業系の数値が低いことも特徴としてあげられる。該当する区としては、杉並区、目黒区、世田谷区、中野区が挙げられる特徴的な点としては、7. 教育系の割合が高いことである。子育てや学齢期における児童・生徒を持つ家庭の意向や生涯教育等に対する関心の高さが総合計画策定を通じて反映されているものと考えられる。

（4）北部内陸工業型：2. 建築・土木・住宅系、4. 産業系、6. 福祉系、7. 教育系の施策項目の割合が高いことが挙げられる。一方の特徴として、4. 産業系、福祉系の数値が高いことも特徴としてあげられる。該当する区としては、北区、練馬区が挙げられる。の施策項目の中に地域密着型産業や都市型農業の記載がある事も特徴として挙げられる。

（5）観光地型：1. 観光・文化系の施策項目の割合が極めて高いことと、2. 建築・土木・住宅系、4. 産業系の割合が高いことが挙げられる。該当する区としては、台東区が挙げられる。特にこのタイプに特徴的な点としては、1. 観光・文化系の割合が高いことであり、その傾向は浅草を擁する台東区において極めて特徴的に表出している。

2. 8分野別分析

＜1. 観光・文化系＞（1）都心・副都心型、（5）観光地型のタイプにおいて高い値を示している。

＜2. 建築・土木・住宅系＞全体的に10～20%程度の割合で記載されている。どのタイプの分類においても区によりまばらに増減があるが、土地利用、交通、鉄道、道路、賑わいの拠点づくり、住宅供給、木造密集市街地の整備などがその主な項目となっている。都心部に限らず、住宅系の地区においても、施策が提供されている。その結果、全体的な施策項目の割合として福祉系、市民活動・市民協働系に次いで教育系と同等に高い数値となっているものと考えられる。

＜3. 環境系＞割合は約5—10%と決して大きな割合ではないが、近年の環境意識の高まりに伴って多くの区でその施策項目について充実が図られている様子が見え始める分野となっている。

＜4. 産業系＞産業系の分野については、区役所の総合計画業務ということで全体的に5—13%程度と、それ程高い値を示している訳ではない。その理由としては、区役所事業ということで対象を当該区域内に限定して施策提供されていることが考えられる。また、国のように大型の経済対策が実施することが困難であるという予算制約や権限・人材上の制約も大きい。地域的には（1）都心・副都心型、（2）ベイエリア（臨海工業地）型、（4）北部内陸工業型、（5）観光地型で比較的高い値を示している。特に、大田区、江戸川区、墨田区、台東区は中小企業の集積が特に多いためか、積極的な施策展開が行われている。

＜5. 防災系＞防災系の分野については、全体的には3—13%程度でいずれも低い値にとどまっている。2011年に発生した東日本大震災の影響を受けて、その後に総合計画が策定された中央区、大田区、世田谷区、杉並区においてはいずれもその施策項目の割合を増加させているが、それでも全体としてみた場合、多くは10%未満で、杉並区のみが13.1%とやや高めの数値を示している。

＜6. 福祉系＞東京における区の総合計画体系の中で最も大きい割合を占めるのがこの福祉系の分野である。新宿区、北区でやや低い値が出ているが、それ以外の区ではいずれも20—40%までの非常に高い値を示している。区の業務において福祉系の施策項目の多さが示された結果となっている。地域的には、その中でも特に住宅地（周辺区）型、北部内陸工業型の地域で総じて大きな値を示している。住民に身近な役所としての区役所における福祉機能の重要性が示されているものと考えられる。

＜7. 教育系＞教育系の分野に関しては、福祉系程の割合ではないものの、おおむね10—20%程度の比較的高い割合を示している。地域的には、特に住宅地（周辺区）型における割合の高さが目立っている。これら

の地域における子育てに関する意識の高さが、総合計画策定における市民参加等を通じて反映されているものと考えられる。特に目黒区では16.3%、世田谷区では15.5%、杉並区では14.1%と高い値を示している。具体的な施策内容としては、学校教育、社会教育、図書館等に分けられる。

＜8. 市民活動・市民協働系＞総合計画における潮流の中で、近年最も割合を高めているのがこの分野である。この分類の中では行政改革関連の項目も含めて算出している。おおむね20%—35%と大きな値を計上している。いずれの地域においても高い値を示していると考えられる。

3. 時系列分析

次に、現行とその一代前の総合計画をインターネット上で確認できた区を対象に、その総合計画体系の構成を比較した。その結果、多くの区では総合計画が変わっても、総合計画体系、基本構想は従来のまま維持していることが判明した。その理由としては、基本構想は基本計画よりも更に更新される期間が長期間に及ぶためと考えられる。今回、現行とその一代前の総合計画について確認できた区は13区であるが、そのうち、総合計画体系を大きく変更しているのは、千代田区、新宿区、世田谷区の3区のみである。その内の新宿区、世田谷区に関しては、現行総合計画策定に当たり、その上位に当たる基本構想の更新を行っている。実質的に総合計画体系を基本計画だけの策定に際して変更させたのは千代田区のみということになる。全般的に見た場合、都心部ほど総合計画体系に変化が発生している結果となっている。

第Ⅴ章 事例1 墨田区の総合計画に対する東京スカイツリー開業前後の変化の実証研究（2－3図参照）

ここで、実際の総合計画の例として、現地調査も行った東京スカイツリーの周辺のまちづくりについての検討も行う意味で、墨田区の総合計画を例にとり検討してみたい。

1. 総合計画の構造＝タテには【政策→施策→事業の3層構造】

墨田区の総合計画の構成として、政策、施策、事業の三層からなる構成となって従来の一般的な総合計画の形態を踏襲していると考えられる。

2. 総合計画の構造＝ヨコには、【ハード、産業、文化、福祉防災、市民の5大ジャンル】

次に墨田区の総合計画のジャンル別の構造について検討を行う。総合計画に記載されている分野は5分野となっている。（1）観光・文化系、（2）建築・土木・住宅系、（3）産業系、（4）防災福祉教育系、（5）市民活動・市民協働系

3. 東京スカイツリーオープンに伴う墨田区の総合計画の変化

墨田区の総合計画について、東京スカイツリーがオープンする以前に策定された前回の総合計画と、東京スカイツリーがオープンした後に策定された現行の総合計画を比較した結果、主に以下の点が判明した。

（1）変更パターンの一つ目として、民間開発（東京スカイツリー）およびそれに対応した周辺の観光・文化のまちづくりについての記載が多くなっている。（2）変更パターンの二つ目としては公共経営的な新しい行政課題（市民参加、PPP等）についての記載がより多く追加された。（3）変更パターンの三つ目としてはその他新しい行政課題（防災、子供、教育等）については時点修正レベルでの変更が加えられている。

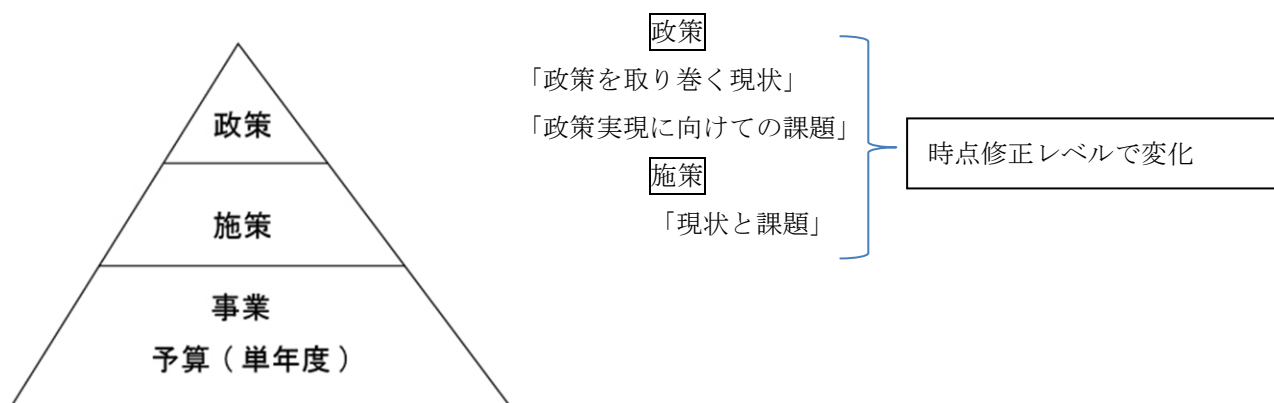
【表 墨田区基本計画 新旧対照表】（墨田区基本計画より筆者作成）

政策		施策		事業(旧)		事業(新)			
1. 「すみだ」らしさの息づくまちをつくる【文化・観光系】									
110	歴史ある文化を伝えつつ新たな文化を創造する	111	新たな文化の担い手を育て、文化芸術活動を盛んにする		墨田区文化芸術振興事業	ツ・観・文			
		112	郷土の伝統文化や文化財を大切に、将来に継承する	墨堤の桜保全整備・創出事業					
120	特色ある多彩な魅力や個性を発信する	121	すみだの魅力を広め、もてなしの心でまちに人を集める		歴史文化公園整備事業	ツ・観・文			
					まち歩き観光推進事業	ツ・観・文			
					観光戦略プログラム推進事業	観光プロモーション推進事業			
		122	特色あるすみだらしい魅力をもった観光資源や観光ルートをつくる		地域資源活用事業	ツ・観・文			
					すみだ地域学セミナー事業	ツ・観・文			
					観光案内標識整備事業				
130	歴史ある文化を伝えつつ新たな文化を創造する	131	まちなみに地域ごとの特色を反映させる		観光案内所設置事業				
					観光資源開発事業	ツ・観・文			
					「産業観光プラザ すみだまち処」整備事業	ツ・観・文			
		132	水と緑に親しめ、やすらぎが実感できる空間をつくる						
					都市景観形成促進事業	景観まちづくり推進事業			
					民間開発の景観計画誘導事務	新タワー周辺主要道路景観整備事業	ツ・観・文		
					魅力ある公園花壇づくり事業				
					北十間川等整備事業	ツ・観・文			
					北十間川隅田公園観光回遊路整備事業	ツ・観・文			
					すみだ花の道整備事業	ツ・観・文			
2. 地域で快適に暮らせる「すみだ」をつくる【居住系】									
210	多様な都市機能が調和したまちをつくる	211	職住遊が調和する計画的な土地利用を進める	墨田区都市計画マスタープラン改定事業					
				民間建築物の建築調整事務	民間開発建築物の建築指導事務	建・土・住			
		212	居住環境の向上を図る	墨田区住宅マスタープラン改定事業					
				民間建築物の開発指導事業					
					民間木造賃貸住宅改修支援事業	建・土・住			
					不燃化促進共同立替住宅供給事業	建・土・住			
220	人々が交流できる利便性が高いまちをつくる	221	主要駅周辺を中心に広域拠点を形成する						
		222	歩いていける範囲に多様なサービスを提供できる場を形成する	墨田区都市計画マスタープラン改定事業					
230	誰もが安全・快適に暮らし、移動できるまちをつくる	231	誰もが移動しやすい交通手段を確保する	道路の新設改良事業					
					曳舟たから通り整備事業				
					東武伊勢崎線(曳舟駅～東平橋駅間)立体化事業	ツ・観・文			
					新タワー周辺主要道路景観整備事業	ツ・観・文			
		232	歩行者や車椅子など利用している人が安全で快適に移動できる空間を確保する	鉄道駅エレベータ等設置推進事業					
				公園出入口バリアフリー整備事業					
				歩道の新設拡幅事業	歩道の新設事業	建・土・住			
					主要生活道路整備事業	建・土・住			
					東武伊勢崎線(曳舟駅～東平橋駅間)立体化事業	ツ・観・文			
					新タワー周辺主要道路景観整備事業	ツ・観・文			
3. 新しい事業が起き、人が集まる「すみだ」をつくる【経済系】									
310	活力ある、新たな産業の創出を図る	311	すぐれたものづくりの技術や技能を継承し、発展させる	新商品・新技術開発支援事業					
					すみだ地域ブランド戦略推進事業	ツ・観・文			
					3M(小さな博物館・マイスター・工房ショップ創出)運動推進事業	ツ・観・文			
		312	ニュービジネス、ベンチャー企業など次世代を担う産業を創出する	新規創業支援事業					
				ビジネスフォーラム開催事業					
313	明日の墨田企業を担う人材を育成する		産学官連携プラザ整備事業	産業					
320	楽しく時間を過ごせる、こだわりをもった商業・サービス業の集積を進める	321	質の高い消費生活を提案できる商業集積を進める	魅力ある個店づくり事業					
		322	地域にふさわしい特色をもった、楽しめる商業空間を創出する						
330	誰もが地域のなかで、生きがいをもって働くことができるしくみをつくる	331	地域企業、NPOの育成を図り、雇用・就労を増やし、地域での活躍の機会を創出する	すみだ求職相談コーナー運営事業	すみだ就職相談室運営事業	産業			
				ものづくり企業若者就職サポート事業	就職サポート事業	産業			
		332	勤労者が働きやすい環境づくりを支援する	勤労者の能力開発支援事業					
4. 安心して暮らせる「すみだ」をつくる【防災・福祉・教育系】									
410	災害や犯罪から身を守る、安全・安心なまちとしくみをつくる	411	災害に強いまちをつくる		区公共建築物耐震改修事業	防			
		412	災害発生時の対応力を高める	防災思想啓発事業					
				地域防災活動拠点会議支援事業					
					新たな防災の拠点整備事業	ツ・観・文			
					太陽光発電照明灯整備事業	防			
					旧中川防災拠点整備事業	防			
		413	地域の防犯力を高める		荒川リバーステーション整備事業	防			
	防犯カメラの設置・維持助成事業			防					
420	地域で支えあいながら、いきいきと暮らせるしくみをつくる	421	福祉に対する理解を広め、地域活動への参加を促進する						
		422	利用者のニーズにあった地域福祉サービスの質と量の向上を図る	区民活動センター(仮称)整備事業	市民・PPP				
		423	生活に困った人を支え、自立を促進する						

430	安心して子育てができるしくみをつくる	431	すべての子育て家庭が、必要な子育て支援サービスを利用できる体制をつくる	子育て支援総合センター事業		
				子育て相談センター管理運営事業		
				一時預かり事業	子	
				子育てひろば事業	子	
				訪問型保育支援事業	子	
				ファミリー・サポート・センター事業	子	
				子育てひろば整備事業	子	
		432	子育てと仕事が高立できるしくみをつくる	保育園管理運営事業		
				私立保育園に対する助成事業		
				南部地区保育園建設支援事業		
				家庭福祉員（保育ママ）運営事業		
				幼保総合施設（認定こども園）整備事業		
				認可保育園等整備支援事業	子	
				家庭的保育推進事業	子	
				病後児・病児保育事業	子	
				定期利用保育事業	子	
				幼保一体化事業	子	
440	高齢者が尊厳をもち、安心して暮らせるしくみをつくる	441	元気で生きがいに満ちた高齢期を創造する	要保護児童対策推進事業	児童虐待防止推進事業	子
				児童館サービス充実事業	児童館運営事業	子
		442	高齢者が自立して生活できるよう支援する	新予防給付事業	介護予防給付サービス事業	福
				地域支援事業	介護予防事業	福
		443	高齢者が地域で暮らし続けるための環境をつくる	すみだ高齢者見守りネットワーク事業	高齢者みまもり相談室事業	福
					都市型軽費老人ホーム整備支援事業	福
					特別養護老人ホーム整備支援事業	福
450	障害者が尊厳をもち、安心して暮らせるしくみをつくる	451	障害者の自立生活を支援する	知的障害者グループホーム支援事業	重度障害者グループホーム等運営支援事業	福
				手話通訳者派遣事業		
				心身障害者居宅サービス支援事業		
				心身障害者福祉タクシー事業		
				心身障害児療育施設整備事業		
					障害児療育・放課後支援事業	福
					障害者コミュニケーション・外出サポート支援事業	福
460	生涯にわたり、健康に暮らせるしくみをつくる	461	区民一人ひとりの健康づくりを支援する	障害者卒後対策事業		
				心身障害者通所更生施設整備事業		
				知的障害者通所授産施設整備事業		
					障害に対する啓発（ノーマライゼーションの普及）事業	福
					障害者小規模就労支援施設整備支援事業	福
					（仮称）すみだ障害者就労支援総合センター整備事業	福
470	豊かな人間性をもった子どもたちが健やかに育つしくみをつくる	471	子どもの健康な心とからだを育む	精神保健の普及・啓発事業	こころの健康作り事業	福
				区民健康体操の普及事業		
					生活習慣の改善普及事業	福
					がん予防対策事業	福
					飼いの主のいない猫対策事業	福
					地域医療連携の推進事業	福
					特別支援教育推進事業	福
480	地球にやさしい、環境への負荷の少ないまちとしくみをつくる	481	環境の共創を実践する	すみだ教育指針推進事業		
				新教育課程対応事業		
					「学力向上・新すみだプラン」推進事業	教
					土曜授業推進事業	教
					小学校英語活動推進事業	教
					すみだ総合教育研究所（仮称）・区民施設等整備事業	教
500	5. 区民と区が協働で「すみだ」をつくる【市民協働・生涯学習・人権・行政管理系】	501	地域コミュニティを支える人材・団体を育成する	学校運営協議会運営事業	学校運営連絡協議会運営事業	教
				子どもの安全対策事業		
					学校ICT化推進事業	教
					放課後子ども教室推進事業	教
					学校支援ネットワーク事業	教
510	コミュニティの輪が広がるやさしいまちをつくる	511	地域コミュニティを支える人材・団体を育成する	環境基本計画策定事業		
				環境ふれあい館整備事業		
520	生涯学習・スポーツ活動の輪が広がるまちをつくる	521	区民の生涯にわたる学習活動を盛んにする	ガバナンスリーダー養成事業		市民・PPP
				コミュニティセンター・会館等管理運営事業	コミュニティセンター・コミュニティ会館等管理運営事業	市民・PPP
				すみだまつり実施事業	すみだまつり事業	
				多文化共生社会推進事業		
					国際化推進団体との協働事業	教
					外国語による情報提供事業	教
					統合新図書館整備事業	教
					大学誘致推進事業	市民・PPP
					統合型地域スポーツクラブ支援事業	市民・PPP
530	平和を希求し、人権を尊重するまちをつくる	531	人権教育・啓発を進める	統合型地域スポーツクラブの設立支援事業		
				体育館改築事業		
				地域体育館整備事業		
				運動広場整備事業		
					総合体育館管理運営（PFI）事業	市民・PPP
					陸上競技場等整備事業	
540	多様な公共の担い手が協働できるしくみをつくる	541	開かれた区政をめざし積極的な情報提供を行い、区民、地域、NPO、企業と情報を共有する	女性のための相談事業		市民・PPP
550	多様な公共の担い手が協働できるしくみをつくる	551	開かれた区政をめざし積極的な情報提供を行い、区民、地域、NPO、企業と情報を共有する	大学誘致推進事業		市民・PPP
560	多様な公共の担い手が協働できるしくみをつくる	561	開かれた区政をめざし積極的な情報提供を行い、区民、地域、NPO、企業と情報を共有する	企画・政策調整事務		

墨田区総合計画における東京スカイツリーグランドオープン前後での変化についてまとめると、以下のよう
に表現できる。まず、**全体の構成**について、リーディング・プロジェクトの章については、東京スカイツ
リーの開業を含め、全体が変化した。**スカイツリー関連の記載が具体化した点**が特徴的である。次に、総合
計画全体の計画の基本的考え方については、**5年の経過によりマクロ経済環境への認識が変化・進化**したこ
とが挙げられる。例えば人口減少の進展、ICTの進展、東日本大震災の発生などである。三つ目として、**マ
ネジメント視点、財政計画見直し**については**時点修正レベル**での変更にとどまっている。次に、**個別分野**に
ついて検討してみる。まず、**大枠の政策・施策レベルでは構成は全く同一**となっている。

総合計画の一般構造（縦）総合計画の一般構造＝タテには【政策→施策→事業の3層構造】



4. 墨田区総合計画、墨田の区政運営についてー（墨田区企画経営室政策担当課へのヒアリングより）

（1）墨田区総合計画について

1）墨田区は歴史的に関東大震災、第2次世界大戦時の東京大空襲で大きな被害を受けた地区。両国周辺は
本所と言われた武家屋敷の集積があった場所だった。昭和55年の総合計画は都市基盤が十分でなかったとき
に策定された。平成3年に錦糸町や曳舟は未開発状態だった。当時の都市像は防災、産業、福祉。2）H9
の都の総合計画で錦糸町が副都心として指定された。平成一桁の年代でまちづくりはほぼ完了した一方でバ
ブル崩壊の影響を大きく受けた。墨田区は中小零細企業の町であり工場の衰退が商店街の衰退をも招いた。
平成10年代の上半墨田区は税収が200億円から150億円に減少。人口は20万人以下にまで落ち込んだ。3）
H12に特別区が基礎自治体化され清掃事業が区の所管となった。小泉首相時代、Visit Japan構想があり、観光
に力が注がれた。区長は今後ソフト重視路線にすることを決定した（ハード事業が終わったので）。現在の基
本構想ではソフト重視路線。都市像から将来像へ表現を変えた。「協治」をキーワードにしている。区民、事
業者、NPO、自治会、町会等多様な主体が協力して行く姿。介護・障がい者施策について、コンセプトが
給付から措置へと変わった。4）H17に基本構想策定。この時期の東京都区内での大きな動きとして、特別
区が東京都の内部団体から基礎自治体になった。以前の基本構想は昭和55年に完成。東京の都区の間では
財政調整が行われている。市町村民税（法人部分）・固定資産税・特土地保有税が調整3税といわれ、一旦東
京都が徴収し、その後都56%、23区44%の配分で23区に振り分ける。23区に移った主な事業としては清掃、
下水道事業、消防事業。特別区で最も標準的な区と言われるのは江東区で人口35万人。今後、東京はオリ
ンピック決定を受け港湾開発等の部分で大きく変わると思う。区の特徴として、千代田区は人口5万人だが、
法人主体。一方、足立区や世田谷区は税収は無いが、人口が多くサービスは必要。

（2）**事業評価システム**：行政評価をH18に導入した。以前であれば特別養護老人ホームの設置計画を上げ
ていたが、アウトカム指標も導入することになった。健康診断でも同様。アウトプットからアウトカム指標
へ。アウトカム指標を導入しているのは23区では半分くらい。評価システムについては、事務事業評価（1

年ごとに目標値設定）＋区民評価（3年に1回）（手間の問題）。業務の棚卸は行わなかった。毎年予算要求で反映している。

（3）総合計画スカイツリー版：総合計画スカイツリー版はスカイツリー設立決定のタイミングで急きょ別冊化した。

（4）地域コミュニティ：昔から協治の考え方は以前から浸透していた。元々町会加入率は高かったが、現在は60%にまで低下した。「地域プラザ」：地域の新たなコミュニティ施設建設について。計画・設計段階から市民参加しており、運営まで行う。最終的には一般社団法人化する。

（5）人口回復：都心回帰の動きがある。スカイツリー効果あり。「スカイツリーの見えるマンション」で売れる。日経グローバルで子育てしやすい街の評価で1位になったことも大きい様子。工場がマンションに変わっていつている。東京で最も人口回復の度合いが高いのは中央区。

（6）総合計画策定への市民参加：「パブリック・コメント」総合計画210ページでも取り上げている。協治ガバナンス推進事業として。委員会への市民参加を進めている。

（7）総合計画の重点化（総合計画リーディング・プロジェクト1－3）：「東日本大震災を教訓に、安全で安心して暮らせるまちをめざします」「東京スカイツリーを中心に、多数の人々にぎわう、「国際観光都市すみだ」をめざします」「子育て環境が整備され、高齢者を地域で見守るまちをめざします」

（8）区長の区政運営方針・マニフェスト：現在2期目 マニフェスト。前期は「住み続けたい街」「スカイツリーによる魅力アップ」。後期は「防災」「国際観光」「子育て高齢化対策」。上記については政策担当として予算カットから守る。前期はやや総花的であったが、後期になり見せ方が分かってきた。ミッション、優先度がはっきりしてきた。財政難などの環境変化。

（9）東京都と墨田区の総合計画の関連性：現在東京都が2013-2023の総合計画を策定中。

第Ⅵ章 事例2 東京スカイツリー周辺のまちづくり

1. はじめに（略）

2. 施設の概要（略）

3. 歴史・設立までの経緯

元々、この土地は東武鉄道の所有地で、生コンクリート工場、船積場、貨物基地として機能していた。昭和30年、貨物輸送が舟運から鉄道・トラックに推移し、ドッグが埋め立てられた。平成5年、貨物ヤードが約100年に及ぶ機能を停止。以降、東武鉄道としては跡地開発を検討していた。平成15年、在京放送事業者6社が600メートル級の新タワーを求めて「在京6社新タワー推進プロジェクト」発足。平成16年、墨田区と地元関係者が東武鉄道に対し「新タワー誘致に関する要望書を提出し、誘致への協力を要請。東武鉄道がこれを受領。平成16年、「押上・業平橋駅周辺地区まちづくり協議会」設立。平成17年3月、土地区画整理事業、都市計画道路事業について都市計画決定。平成18年3月、墨田・台東エリアが新タワー建設地として最終決定。平成18年11月、新タワーデザインを発表。平成19年11月、第1回「まちづくり協議会」開催。平成20年6月、新タワーのネーミングが「東京スカイツリー」に決定。平成20年7月、着工。平成24年2月29日、竣工。平成24年5月22日、東京スカイツリータウンランドオープン。

4. 組織

東京スカイツリータウンの管理に当たっては東武鉄道スカイツリー株式会社、区分所有建物管理組合、東武鉄道株式会社が東武タウンソラマチ株式会社を設立し、ソラマチ㈱が再委託を行いながら、東京ソラマチ運営管理業務、スカイツリータウン施設管理業務、オフィス運営業務を実施している。

5. 経営（東武鉄道株式会社 経営政策室、東武鉄道株式会社 生活サービス創造本部 SC 事業部 へのヒアリングより）

（1）**主な経営状況について**：開業1年の来場者数 東京スカイツリー 638 万人、東京スカイツリータウン 5080 万人（いずれも開業時の想定（各 540 万人、3200 万人）を上回る）。元々墨田区は江戸の職人の街でありものづくりを得意とするが、江戸の商人の街である台東区浅草と比較して商業は得意としていない気質がある。地元の人は多くの人が集まるようになり戸惑いもあるが、後述のまちづくり連絡会なども開催し、新たな状況を切り開こうとしているとのこと。

（2）**自治体・他団体との連携について**：自治体の業務としては区画整理事業（6ha）が行われた。行政としては墨田区が前面に立って事業を推進してきた。東京都はあまり関わらず。URがコーディネーターとして活動。経験が浅い他の主体を補佐してくれた。

（3）**地元との連携・地元への影響**：地元との関係として地元でのまちあるき事業が行われている。地元への影響といえるかどうかかわからないが、長屋が多くあり、そこに若手オーナーが入ってカフェ等にリノベーションしている。この地域には大型のスーパーはなく、古い商店街が2、3ある程度で、持続的な経営のためにも足元の顧客を大切にしたい。地元との協働については平成19年に設立された「まちづくり連絡会」が中心。設立以降2か月に1回開催していた。区の認定事業として「すみだモダン」という墨田区のものづくりについてのブランド認定事業がある。ソラマチ5階に観光協会が入り、「すみだものづくり」という展示ショップがある。区が販売に熱心だが、ここから地元にかんして足を運んでもらうかが大切だと考える。墨田区・台東区・東京芸術大学共催のGTS（芸大・台東・墨田観光アートプロジェクト）隅田川アートブリッジという、隅田川兩岸の公園でオブジェを展示等するイベントがある。

（4）今後の課題

これからの課題として、近隣顧客を更に重視し、手堅い部門である食品部門に力を注ぎたい。複合的魅力を発信し、地域の台所として機能して行きたい。主な商圈としては、埼玉、千葉、東京東部。墨田川に続くガードがあるが、その下の空間は東武鉄道所有地であり、リバーフロント空間として何か活用できないか検討しかけている。オフィスについては1年半で100%埋まった。地域でフレンドシップホテルを設定。連携。個人客と団体客の比率としては7：3。施設の構造として、あえて4階をタワーの出発ロビーとして、2,3階の商業機能を大きくさせている。

6. 墨田区としてのスカイツリーへの対応（墨田区都市整備部ヒアリングより）

（1）**墨田区の概要**：墨田区は東京東部の低地に位置し、面積13.75㎢で区としては17番目の大きさ。人口は約25万人で近年は毎年微増している。都市計画上、区内では交通網が発達している。（鉄道5社9路線、都バス28路線）。水路（隅田川、荒川（治水用放水路として開削された歴史））。

（2）**スカイツリー設立までの墨田区の状況**：区内の産業について、元々ものづくり、製造業の盛んな土地だったが、高度成長期以降国際化や後継者不足に悩み、近年では東アジアへの製造業シフトに苦しんでいる。「このままでは先細りしていく」との危機感があつた。スカイツリーに大きな集客力を感じた。「区に観光と

いう概念を持ち込む」→これにより区も招致に乗り出すこととなった。

（３）スカイツリー設立に向けて：もともとデジタル放送、ワンセグ対応（震災対応）もあり、東京タワー周辺では200m、250m級のビルが増え、333mの東京タワーでは電波障害が発生、H15に招致プロジェクトが発足。地元は、町会、新タワー建設推進協議会、まちづくり連絡会。東武鉄道…開発計画はあったが、具体的なものはなかった。エンターテインメント性、核が欲しかった。墨田区は15の候補中、15番目の立候補だった。決定の要因…押上業平橋地区で指定された。交通便利性（4社7路線鉄道）および土地が確保されており、事業者（東武鉄道）が確定していたことが大きいのではないかと。東武鉄道は当時土地区画整理事業まで進めていた。

（４）スカイツリー関連事業：となりまちの浅草（＝商業・観光のまち＝観光客年間2000～2500万人）との相乗効果も見込まれる。隅田川の魅力アップをめざす。墨田区は元々町工場の街。観光客相手に慣れていない。区長の意見は「区のみ物ではない。東部地域全体への活性化」。東武鉄道「ライジング・イースト」をキャッチコピーに。区画整理事業…南側街路、北十間川、東部ロータリー。従来、区中心は錦糸町（東京都認定副都心の一つ）、亀戸、両国（江戸文化）。この2つの拠点に加えスカイツリーを第3の拠点にしたい。内河川の親水化を進めた。防災…275mの位置に2基高所カメラ設置。スカイツリー内に防災拠点もある（無償で借りている）。日常的に火災対応等に利用している。ここ以外にも錦糸町、民間高層ビルにも設置。川…一時期気嫌いされていたが、スカイツリー設立を機に親水化を進めたい。観光部門を中心に回遊施策を検討している。循環バス…観光資源の名前を付けて停留所にしている。15分に1回循環、京成バスに協定（委託ではない）。「すみだまち処」東武鉄道から区が安く借りている。1回目の観光では難しい。2回目以降に知り合いやリピーターとして墨田区に来てもらう目的。観光センター1日500人。「すみだモダン（墨田ブランド）」街中に来ていただくいい導入になってもらえればと考えている。GTS 東京芸術大学とコラボレーションして地元の産業を活性化させることを検討。

（５）スカイツリー開業後の変化

若い人が増えた。「施設の中だけではないか」との指摘もあるが、元々このままでは先細りしてしまうという危機感からのスタートであり、以前よりも良いとの認識。地元では一捻り、二捻りした周辺店は売り上げが増えている。今後マスコミにどうアピールしていくかが課題。地元には長屋やそれをテナントとしている若手のショップがあり、それらと上手くリンクしていくことが望まれる。オープン後、ささやかではあるが、区内南北の緑化を進め、街歩き事業を行っている。

ここで墨田区における総合計画のまちづくりに関する部分の特徴について検討してみたい。まず、特徴的な点として区内において数か所を広域総合拠点として設定していることである。具体的には両国、錦糸町、墨田中央エリア（スカイツリー周辺地区）がそれらに設定されており、それらの拠点を中心として、多機能複合市街地である各拠点を各種施策でつなぐ事が図られている。そのための具体的な施策として、大横川親水公園を整備し、区内の南北の交流を拡大することが図られている。また、隅田川を運行する各種水運を利用した水上ネットワークを形成することも挙げられる。さらに、観光施策、交通施策として無料バスが運行されている。東京スカイツリーに来場された観光客に対して区内各地域を知ってもらうためのまち歩きや観光ルートが設定されている。また、墨田区内にとどまらず、隅田川を越えて浅草との連携も図られている。従来、墨田区はものづくりの町であったのに対して、浅草を擁する台東区については商業のまちとしてその地域的・歴史的蓄積が存在する。これら二つの性格の異なる地域が連携することに対して、先程の水運や無料バスについてはこの意味からも期待を寄せられている施策である。なお、まちづくりの基本方針としては、「まちづくり方針（将来都市像の4つのテーマ）として掲げられており、その内容としては都市文化をたの

しむまち（先進性と歴史）、安全安心で災害に強いまち（避難地・防災シンボル）、地球にやさしい水と緑のまち（環境共生・持続可能）、人にやさしい移動しやすいまち（ユニバーサルデザイン・交通ターミナル）となっている。また、上記の総合計画（平成18年度～平成27年度「墨田区基本計画 新タワー関連事業編」）および「墨田区 押上・業平橋地区まちづくりグランドデザイン」に関連する行政計画として、交通分野においては「墨田区 観光まちづくり総合交通戦略」、地区計画に関しては「墨田区 押上・業平橋地区地区計画の概要」が策定されている。

（6）具体的施策

まず、行政が取り組んでいる代表的な事例が北十間川水辺活用構想である。これは、スカイツリー隣の河川を親水化することにより、東京スカイツリー周辺のエリアにおいて「水と緑のゾーンの創出」を図るものである。また、墨田区は早くからものづくりの街として地元商工会と連携して様々な施策を展開してきている。それらの施策が今回のスカイツリーグランドオープンという機会を活用してさらに弾みをつけようとしている様子が伺える。以下にその代表的な施策を掲載する。1）まず、区の認定事業として「すみだモダン」という墨田区のものづくりについてのブランド認定事業がある。これにより「すみだブランド」を広く社会的に認証してもらうことにより、観光とものづくりとの融合を図るものである。2）また、墨田区は地元商工会・具体的には区内に多く存在する町工場等と連携して3M運動「小さな博物館運動（Museum）」「工房ショップ運動（Manufacturing shop）」「すみだマイスター（Meister）」制度という施策を展開してきている。3）次にアート・芸術系の事業について見ていくとGTS（東京藝術大学・台東・墨田観光アートプロジェクト）というものが開催されている。これは東京藝術大学・台東区・墨田区が協力・コラボレーションし、隅田川両岸でアートイベントを開催したり、アートオブジェを設置したりすることによって、隅田川河岸地域のアメニティー・快適性向上と観光集客向上を図るものである。4）また、観光施策として東京スカイツリーに併設する大型商業施設「そらまち」内に産業観光プラザ「すみだまち処」を設置している。周辺区内に足を運んでもらうため、墨田区は「物語」のある街歩きコースを設定し、「すみだまち処」にて動画やパネルを使用して紹介を行っている。5）また、宿泊に関してはスカイツリーの見えるオフィシャル・パートナーシップ・ホテルが設定されている。

第Ⅶ章 PPPの研究（略）

（1）公共施設等運営権制度を活用したPFI事業。（2）収益施設の併設・活用など事業収入で費用を回収するPFI事業。（3）公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業。（4）その他の事業類型（業績連動の導入、複数施設の包括化等）。（5）PPP推進の背景。

第Ⅴ章 事例3 市民のまちづくりと、PPPの例 ハイライン（High Line）再生

ここで、ニューヨークにおける市民型PPP（Public Private Partnership）による高架鉄道跡の公園化及び周辺地区活性化の事例であるハイラインについて、筆者ヒアリング、Joshua David, Robert Hammond（2013）『HIGH LINE』、（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所（2014）『CLAIR REPORT』No.394。The official Web site of the High Line and Friends of the High Line などをもとに検討する。

1. 【歴史】

（1）老朽化したハイラインについては、ニューヨークにおける小学校や中学校単位での地元の議会的存在であるコミュニティ・ボードにおける意見の動向は当初取り壊しの声が大多数であった。老朽化した迷惑施設であり、大半の地元市民がハイライン撤去を希望していた状況であった。また、当時のハイライン所有者は鉄道会社 CSX であったが、所有者にとってももてあまして遊休化させている状況であった。

（2）ハイライン再生にあたっては1999年、2人のまちづくりの素人の若者がニューヨークの小学校区単位でのコミュニティ・ボードで出会ったことから話が始まる。アメリカにはレールズ・トゥ・レールズ・コンサーバシーという組織があるが、これはワシントンDCにある廃線後の鉄道敷の遊歩道化を進めるNPO団体である。二人はこの組織を訪問し、ハイライン再生にあたってはレール・バンキングという制度が有効であることを学習する。レール・バンキングとは、アメリカで1983年に制定された国定自然歩道制度法に基づく制度で、鉄道用地の「暫定的な遊歩道としての使用」を許可する制度である。また、彼らはパリにも類似事例（プロムナードプランテ）があることを学習し、それについて実際に現地訪問も行った。その結果、彼らはニューヨークにはニューヨークにふさわしいものが必要だと認識するに至り、プロムナードプランテとは異なるタイプの公園整備を目指すこととなった。

（3）活動の最中にジュリアーニ市長からブルームバーグ市長に市長が交代したことによるニューヨーク市政の方針転換も大きく影響を及ぼした。ジュリアーニ市長はハイラインの保存に反対の立場でハイライン撤去の方針を進めていた。市長選が行われるのだが、その選挙戦の中で“Friends of High Line”は全候補陣営に対して公約にハイライン保存を盛り込むよう働きかけた。その結果、ブルームバーグが市長になったが、彼は前ジュリアーニ市長よりもハイラインに好意的で、2004年には取壊計画を撤回し、約50億円の公園化予算を確保することに成功した。基本的に、公園に建設コストは市が、維持・運営コストの大部分は“Friends of High Line”が負担する形で役割が分担されている。

（4）議会、市役所の協力もあり、経済開発担当副市長（ダニエル・ドクトロフ）を説得するための会合が持たれた。その中で副市長は経済的持続可能性についての検討・チェックが重要であることを指示した。彼は副市長としての立場から予算、すなわち税金についてのアカウンタビリティ、言い換えればこの事業について議会を通す義務があり、そのための説得力ある理論を求めていた。そこでハイラインの二人はその資料作成のためにオリンピック招致の経済的実現可能性の調査を行ったジョン・アルシュラーを頼ることにした。彼は分かり易く説明する能力に長けた人物で、「公園は近隣の不動産価値を上昇させる効果があり、その影響で固定資産税が上昇する。それにより、ハイラインに新しい公園を造ることはニューヨーク市に経済効果をもたらす。」という理論を確立した。調査の結果、当時ハイラインの建設費用は6500万ドルと見込まれたが、一方でこの先20年で1億4000万ドルの市の追加税収が見込めるとの査定が出た。

（5）さらにハイライン存続を可能にした最大の要因はニューヨーク市が効果的な都市計画の変更をおこなったことである。ウェスト・チェルシー地区の土地利用区分問題である。ブルームバーグ市政の下、ハイラインを支持するアマンダ・バーデン都市計画委員長率いるニューヨーク市都市計画局はハイラインの利活用と周辺地域の再開発をまとめて実施しようとした。この地域は近年では特徴に変化が生じてきていた。工場跡地がアートギャラリーとして転用される事例が多く発生してきたのである。市は都市計画変更を行うに当たり、このような地域特性を十分に考慮し、保存・活用を行うよう努力した。そのための一つの工夫としては、この地区を工業用途の土地として指定し続けたことである。これによりマンションの乱開発と家賃高騰を防ぎ、家賃高騰のためソーホー地区からここに移転して手頃な家賃で活動している芸術家たちのアートギャラリーや手頃な価格帯の住宅を確保・保存しつつ再開発が進められる事となる。結果、チェルシー地区におけるアートギャラリーの集積という魅力的な地域特性が保持されている。また、二つ目にハイラインの大

きな魅力の一つは、地上9メートルからのその開けた眺望であるが、その眺望が邪魔されないよう、ハイレイン上空に建築物を作ることは禁止された。

（6）また、ハイレインの保存に関する最大の問題点は、ハイレインの敷地の底地権所有者達の反対であった。マンハッタンでは住宅需要が高く、その土地に住居施設を建設することができれば彼らは莫大な利益を獲得することができた。そこで、採用された手法が「Air Rights」と言われるハイレイン上空の空中開発権の移転という制度である。これは、ハイレイン上空の使用できない開発権を他の地域に移転・売却できるという制度である。これによりハイレインの底地所有者達の利益を確保する事が可能となった。歴史的建造物を取り壊されようとするのは、その場所に更に大規模なものを建築して更なる利益を得ようとする圧力が働く時である。土地利用規制条例により歴史的建造物の上空の開発権を他の場所に移転させると、この開発圧力を弱めることができる。

（7）そして、最終的には2009年6月8日、第1区間のテープカットが行われ、ハイレインの一般公開が開始された。現在では2011年6月の第2区間オープンを経て、2014年8月には大規模開発が予定されているハドソンヤードを取り巻く第3区間オープンが実現した。

2. 【組織】 “Friends of High Line”

このハイレイン事業はまちづくりに関しては素人の若者2人（ジョシュア・デイヴィッド、ロバート・ハモンド）が軸となり展開してきた経緯がある。彼らの強みは資金調達センスの良さ、ネットワーキング力、審美眼である。彼らが立ち上げたNPO組織が“Friends of High Line”でありこの組織が現在ニューヨーク市からハイレインの運営を委託されている。専門スタッフで、初期段階からの重要な人物としてジュリエット・ページがあげられる。彼女は資金調達の支援者開拓責任者であり、組織としての初の常勤職員であった。組織の方向付けやプログラム作りを担当した。また、地域住民との連携を意識させる事を積極的に実践した。

3. 【経営】

ハイレインの経営状況を示す指標としてその来訪者数があげられるが、2009年6月8日テープカットから2年で達成している来訪者400万人という記録である。これは当初想定の30万人を大きく上回るものである。内訳としては約半分がニューヨーク市から、約25%が他のアメリカ国内から、残りの約25%が海外からの来訪者となっている。徐々に減少すると見込んでいた来訪者は、実際にはその後も増加し続け、2年後の6月中の週末だけで10万人以上の来訪を達成している。ハイレインの収入源として大きな役割を占めるのが寄付であるが、その為の資金集めパーティーについても彼らはその技術を向上させてきた。当初は1人125ドルで地道に寄付を取り付ける活動を行っていたが、その活動も徐々に組織や運動の拡大とともに影響力を持つようになり、大きな寄付としては高額寄付者で1000万ドルの寄付を行うケースなども発生した。第3期区間の建設コストは7600万ドル。ニューヨーク市は1100万ドルの建設予算を割り当て、“Friends of High Line”は市の3倍以上の3600万ドルの寄付を集めるべく、各種の資金調達に取り組み、2013年末には大型の資金調達キャンペーンも実施された。

第Ⅸ章 B I Dによるまちづくり

1. B I Dの概要（略）

2. アメリカにおけるB I D

（1）**アメリカB I Dの概要**：B I Dとは、商業地、ビジネス街を活性化させるために地域の発意を基に設定される、州法で定められた「特別区（special district）」の一つであり、一種の特区である。対象地区内の市民、企業を始めとする不動産所有者が、市の徴収システムを利用し、負担金を資産所有者により構成される地区管理組合に納付し、組合が地区内の清掃や警備、その他きめ細やかなサービスを主に非営利団体が運営することで地区の活性化を図り、地区の価値向上（バリュー・アップ）を図るものである。全米で700から1000のB I Dがあり、特にニューヨーク州、カリフォルニア州、ウィスコンシン州、ニュージャージー州に多い。

（2）**B I Dに対する各主体の意識（略）**

（3）**B I Dの活動内容（略）**

（4）**B I Dの設立エリア**：B I Dが設立され得るエリアは、その制度の特性より自ずと主に小売業や企業が密集した商業地区となる。ニューヨーク市発行「B I D設立と管理の方法」では、特に効果的なエリアとして以下の条件が挙げられている。地域内に小売業者及びその他の事業者が相当数存在していること。課税標準が、必要と想定される収入を計上するのに十分であること。空き店舗や空き事業所がほとんど存在しないこと。買物客やビジネスを維持・吸引するようなサービスや改善が期待でき、これにより利益が得られる地域であること。当該地区の改善のために独創的な推進を図ろうとする事業者、小売業者、不動産所有者により構成される中心的なグループが存在すること。

（5）**B I Dの運営主体**：B I Dの運営は主にN P Oによって実施されているが、小規模な都市のでは公的部門（公社のような形態）が実施していることもある。**地区管理組合（District Management Association）、地区マネージャー（District Manager）、理事会（Board）、市政府などがキープレイヤーである。**

（6）**B I Dの活動資金**：B I Dの主たる活動資金は、B I Dにより利益を享受する地区内の不動産所有者や商業経営者等から支払われる「特別税」（Special Tax）あるいは「負担金」（Assessment）と呼ばれるものである。特徴的な点として、多くは地方自治体が固定資産税と共に徴収し、その負担金をB I Dに交付するという方法を採用している。商業活動ベースのM B I Dは従業員数や売り上げなど、その負担金算出が複雑・不明瞭になる傾向があるため、最近では不動産価値ベースのB I Dが圧倒的に多くなっている。この負担金の徴収方式は、民間団体であるN P Oの活動資金を公権力によって収集するという特徴的なシステムであり、N P O活動の最大の弱点である資金確保が安定的に行われ、それに基づく安定的・自立的な組織・事業運営が担保されるというメリットがある。

（7）**B I Dの設立から運営までの流れ**：B I Dは市民の発意により設立される。最終的には市議会の承認を受けた地区管理組合が設立され、地区管理組合と市との契約が成立したのち事業が開始される。州法や条例に基づく準地方公共団体である。B I D設立までの流れは以下のようになる。1）特定の地区において、資産所有者、住民、事業者が十分な協議の後地区事業計画を作成し、それに資産所有者の一定割合の賛同を得る。また、地区事業計画はB I Dの将来のマスタープラン的なものであり、B I Dの設立目的、範囲、活動内容、財源、負担金の計算方法、役員構成等が記載される。2）次に市政府に対しB I D設立認可申請が行われ、関係各部署によりB I Dの設立審査が行われる。最終的には市議会の承認を得て正式な設立に至る。3）B I Dが設立されると運営は基本的に地域主導で行われる。意思決定機関として資産所有者を中心メンバーとする理事会を持つN P O等の団体が地区管理組合となり、この組織が日常の運営を行っていく。地区管理組合は有給で地区マネージャーを雇用し、その指揮の下あらかじめ定められている地区事業計画に基づき事業が遂行される。4）B I Dの活動資金についてはB I D認可後から市の徴収機関が代行して徴収し、

B I Dに還元される（参考資料「ニューヨーク市におけるB I D設立までの手続き」ほか）。

3. 大阪うめきた地区におけるB I D制度の導入（略）

【参考文献】 泉澤圭亮・梅村匡史・乳井克憲（2014）「ネットワーク分析による観光雑誌と個人旅行記の情報の差異に関する考察」。伊藤滋（2004）『都市の再生 地域の復活』ぎょうせい。伊藤悟（2014）「わが国都市における中心市街地活性化策の特徴—計画書のテキストマイニングを通じて—」『日本都市学会大会予稿集』。今井照（2001）『新自治体の政策形成』学陽書房。大阪市立大学大学院創造都市研究科編（2010）『創造の場と都市再生』晃洋書房。建築のひろばシンポジウム「大規模開発と住民主体のまちづくりを考える会」開催『建築とまちづくり』2005年7月号。小長谷一之（2009）『都市経済再生のまちづくり』古今書院。小長谷一之ほか（2012）『地域活性化戦略』晃洋書房。佐々木雅幸（2012）『創造都市への挑戦』。小林重敬（2005）『コンバージョン、SOHOによる地域再生』学芸出版。小林重敬（2005）『エリアマネジメント—地区組織による計画と管理運営』学芸出版。三船康道・まちづくりコラボレーション（2009）『まちづくりキーワード事典』学芸出版。（以下、墨田区）『墨田区基本計画 平成18年度版』。『墨田区基本計画 平成23年度版』。『墨田区基本計画（新タワー関連事業編）平成18年度版』。『墨田区 押上・業平橋地区まちづくりグランドデザイン』。『墨田区 観光まちづくり総合交通戦略』。『墨田区 押上・業平橋地区 地区計画の概要』。新川達郎（2009）「これからの行政と計画」『都市問題研究』平成21年5月号。金井利之（2010）「自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価」『実践自治体行政学』。寺西俊一「東京ベイエリアにみる大規模小売プロジェクトとその問題点—『東京臨海副都心開発』の批判的検討を中心に（都市型大規模プロジェクトとまちづくり＜特集＞）」『都市問題研究』41号9月号。（以下東京都）公益財団法人 東京市町村自治調査会（2013）「市町村の総合計画のマネジメントに関する調査研究報告書」。東京都建設局市街地整備部工事調整課「汐留まちづくりの概要について—官民協働のまちづくり—東京再生のリーディング・プロジェクト」『汐留開発』。『都市計画』295号 東京スカイツリー特集記事。『都市計画』280号 都市計画のカスタマイズ。『都市計画』307号 21世紀初頭のトーキョーⅠ—エリア化する都市開発と暮らし。『都市計画』308号 21世紀初頭のトーキョーⅡ—世界都市トーキョーにおける都市計画制度の役割。『タワーシティ』日経アーキテクチャー別冊。中川武夫（2001）「愛知県の大規模開発の現状と問題（特集 中部地域の大型公共事業を問う）」『建築とまちづくり』290号。公益財団法人 日本生産性本部（2012）「総合計画の新潮流」『ガバナンス』2012年4月号～2013年3月号新たな総合計画モデルの開発に関する研究会。公益財団法人 日本生産性本部編（2014）『総合計画の新潮流—自治体経営を支えるトータルシステムの構築—』。Joshua David , Robert Hammond 共著 和田美樹訳（2013）『HIGH LINE』。（財）自治体国際化協会ニューヨーク事務所（2014）『CLAIR REPORT』No.394。山田一希、村木美貴、野澤康（2006）「自治体レベルでの大規模開発コントロールの実態と課題に関する調査—東京都市圏のまちづくり条例の運用に着目して」『都市計画』2006年10月25日号。

【ホームページ】 The official Web site of the High Line and Friends of the High Line <http://www.thehighline.org/>